PRESUDA SUDA

30. svibnja 1989.(*)

„Akcijski program Europske zajednice za mobilnost sveučilišnih studenata (Erasmus) – Tužba za poništenje – Pravna osnova – Strukovno osposobljavanje"

U predmetu C-242/87,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju Gregorio Garzón Clariana, glavni pravni savjetnik, te Julian Currall i Georgios Kremlis, članovi njezine pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu u uredu Georgiosa Kremlisa, Centar Wagner, Kirchberg,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europskih zajednica, koje zastupaju Arthur Alan Dashwood i Felix Van Craeyenest, direktor i glavni administrator pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu u uredu Joerga Kaesera, direktora pravne službe Europske investicijske banke, 100 boulevard Konrad-Adenauer,

tuženika,

koje podupiru

Savezna Republika Njemačka, koju zastupa Martin Seidel, *Ministerialrat* u Ministarstvu gospodarstva, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu u sjedištu veleposlanstva Savezne Republike Njemačke,

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju zastupaju H. R. L. Purse, *Treasury Solicitor*, u svojstvu agenta, i Richard Plender, *barrister*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu u sjedištu veleposlanstva Ujedinjene Kraljevine,

i

Francuska Republika, koju zastupaju Jean-Pierre Puissochet, u svojstvu agenta, i Marc Giacomini, zamjenik agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu u sjedištu veleposlanstva Francuske,

intervenijenti,

povodom tužbe za poništenje Odluke Vijeća 87/327/EEZ od 15. lipnja 1987. o usvajanju Akcijskog programa Europske zajednice za mobilnost sveučilišnih studenata (Erasmus) (SL L 166, str. 20.),

SUD,

RADNI PRIJEVOD

u sastavu: O. Due, predsjednik, T. Koopmans, R. Joliet i F. Grévisse, predsjednici vijeća, Sir Gordon Slynn, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler i G. C. Rodríguez Iglesias, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Mischo,

tajnik: D. Louterman, glavna administratorica,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu i nakon usmenog postupka održanog 10. siječnja 1989.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 22. veljače 1989.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Tužbom podnesenom tajništvu Suda 7. kolovoza 1987., Komisija Europskih zajednica zatražila je na temelju članka 173. prvog stavka Ugovora o EEZ-u poništenje Odluke Vijeća 87/327/EEZ od 15. lipnja 1987. o usvajanju Akcijskog programa Europske zajednice za mobilnost sveučilišnih studenata (Erasmus) (SL L 166, str. 20.).

2 U toj je odluci navedeno da su njezina pravna osnova članci 128. i 235. Ugovora o EEZ-u i Odluka Vijeća 63/266/EEZ od 2. travnja 1963. o utvrđivanju općih načela za provedbu zajedničke politike strukovnog osposobljavanja (SL L 63, str. 1388.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 3.).

3 Komisija svoju tužbu temelji na dvama tužbenim razlozima: povredi Ugovora, jer je Vijeće dodalo članak 235. pravnoj osnovi koju je predložila Komisija i povredi bitnih postupovnih zahtjeva, u mjeri u kojoj se to dodavanje temelji na obrazloženju koje ne ispunjava zahtjeve članka 190. Ugovora.

4 Savezna Republika Njemačka, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske i Francuska Republika intervenirale su u potporu zahtjevu Vijeća.

5 Za potpuniji prikaz činjeničnog stanja, tijeka postupka te tužbenih razloga i argumenata stranaka upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku se navode samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje presude Suda.

Pravna osnova

6 Na početku valja podsjetiti, kao što je Sud već utvrdio, da iz sadržaja članka 235. proizlazi da je opravdano pozivati se na taj članak kao na pravni temelj akta samo ako nijedna druga odredba Ugovora ne daje institucijama Zajednice ovlasti za donošenje tog akta (presuda od 26. ožujka 1987., Komisija/Vijeće, 45/86, Zb., str. 1493.).

RADNI PRIJEVOD

7 Komisija navodi da je Vijeće imalo ovlast donijeti pobijanu odluku samo na temelju članka 128. Ugovora i Odluke 63/266. Prema mišljenju Vijeća i vladâ intervenijenata, dodatno pozivanje na članak 235. bilo je neophodno, prvo, jer aktivnosti predviđene u okviru programa Erasmus nadilaze ovlasti koje su člankom 128. dodijeljene Vijeću u području strukovnog osposobljavanja i, drugo, jer predmet programa nadilazi područje strukovnog osposobljavanja u smislu tog članka. Dakle, azličite iznesene argumente kojima se opravdava pozivanje na članak 235., valja ispitati s obzirom na te dvije točke.

a) Ovlasti Vijeća u području strukovnog osposobljavanja

8 Dok Komisija smatra da je članak 128. Ugovora o EEZ-a prikladna pravna osnova za donošenje operativnih mjera za provedbu zajedničke politike strukovnog osposobljavanja, Vijeće i vlade intervenijenti tvrde da se tom odredbom Ugovora omogućuje razvoj navedene politike samo u početnoj fazi. Smatraju da je predmetna odredba po naravi programska, a ne operativna i da je njome predviđena podjela ovlasti između država članica i institucija Zajednice. Tvrde da iako je na Vijeću da utvrdi kriterije koje su države članice dužne poštovati pri provedbi politike strukovnog osposobljavanja, na temelju te iste odredbe utvrđivati aktivnosti Zajednice kao što su one predviđene programom Erasmus.

9 U pogledu tih različitih stajališta valja podsjetiti da je člankom 128. predviđeno da „Vijeće, na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom, utvrđuje opća načela za provedbu zajedničke politike strukovne izobrazbe koja bi mogla doprinijeti usklađenom razvoju kako nacionalnih gospodarstava tako i zajedničkog tržišta". [neslužbeni prijevod] Kao što je Komisija s pravom istaknula, zbog činjenice da je provedba zajedničke politike strukovnog osposobljavanja predviđena, zabranjeno je svako tumačenje te odredbe na temelju kojeg bi se Zajednici uskratila sredstva djelovanja potrebna za učinkovitu provedbu te zajedničke politike.

10 Sud je u presudi od 13. veljače 1985. (Gravier, 293/83, Zb., str. 593.) već ustvrdio da se zajednička politika strukovnog osposobljavanja iz članka 128. Ugovora postupno uspostavlja. Gore navedena Odluka 63/266, koja je polazna točka tog procesa postupne provedbe, temelji se na ideji da se provedba općih načela zajedničke politike strukovnog osposobljavanja odvija u okviru suradnje država članica i institucija Unije (vidjeti osobito prvo načelo četvrti stavak, četvrto načelo prvi i drugi stavak te peto, osmo i deveto načelo).

11 Iz tumačenja članka 128. koje se temelji na takvom shvaćanju proizlazi da Vijeće ima pravo donijeti pravne akte kojima se u području strukovnog osposobljavanja predviđaju aktivnosti Zajednice i državama članicama nameću odgovarajuće obveze suradnje. Takvo je tumačenje u skladu s tekstom članka 128. te se njime osigurava i učinkovitost te odredbe.

12 To se tumačenje ne može pobiti činjenicom da člankom 128. nije predviđeno uključivanje Europskog parlamenta i da članak ne sadržava nijedan poseban zahtjev u pogledu potrebne većine za odluku Vijeća, dok su drugim odredbama Ugovora utvrđeni stroži postupovni zahtjevi za donošenje akata koji se odnose na provedbu zajedničke politike ili čak koordinaciju nacionalnih politika ili odredaba.

RADNI PRIJEVOD

13 U tom pogledu treba navesti da sustav ovlasti Zajednice, ovlasti institucija i uvjeta njihova izvršavanja proizlazi iz različitih posebnih odredaba Ugovora te da se razlike među tim odredbama, posebno u pogledu uključivanja Europskog parlamenta, ne temelje uvijek na sustavnim kriterijima.

14 Ipak, treba dodati da je među odredbama Ugovora koje se ističu u potporu stajalištu Vijeća, članak 57. zasigurno relevantan za utvrđivanje područja primjene članka 128. Naime, člankom 57. posebno se predviđa donošenje direktiva za međusobno priznavanje diploma, svjedodžbi i ostalih dokaza o formalnim kvalifikacijama i za usklađivanje nacionalnih odredaba o pokretanju i obavljanju djelatnosti samozaposlenih osoba. Iz navedenoga proizlazi da mjere te vrste, čak i ako se odnose na područje strukovnog osposobljavanja, nisu obuhvaćene područjem primjene članka 128.

15 Međutim, područje primjene te odredbe kao opće osnove za donošenje mjera koje se odnose na politiku strukovnog osposobljavanja ne može se ograničiti činjenicom da su posebne aktivnosti u području strukovnog osposobljavanja predviđena osobito člankom 41. Ugovora u okviru zajedničke poljoprivredne politike i člankom 125. u okviru potpora koje dodjeljuje Europski socijalni fond.

16 Osim toga, navedeno je i da se akt s tako znatnim utjecajem na proračun kao program Erasmus ne može donijeti na temelju članka 128.

17 U tom pogledu prvo valja istaknuti da je taj argument već prethodno odbijen u mjeri u kojoj se temelji na usporedbi postupovnih zahtjeva iz članka 128. s postupovnim zahtjevima iz drugih odredaba Ugovora koje utječu na proračun.

18 U mjeri u kojoj se taj argument temelji na činjenici da se na proračunske odluke koje se odnose na program Erasmus trebaju primjenjivati stroži postupovni zahtjevi od onih utvrđenih člankom 128., valja istaknuti da u okviru sustava Ugovora uvjeti pod kojima se izvršavaju zakonodavne ovlasti i proračunske ovlasti nisu isti. Stoga zahtjevi u pogledu proračunskog postupka predviđenog kako bi se na raspolaganje stavila proračunska sredstva potrebna za provedbu predmetnog programa ne mogu utjecati na postupovne zahtjeve za donošenje pobijane odluke, jer su potonji obuhvaćeni potpuno neovisnom odredbom.

19 S obzirom na prethodno navedeno valja utvrditi da se aktivnostima predviđenima u okviru programa Erasmus ne prelaze granice ovlasti koje su člankom 128. Ugovora dodijeljene Vijeću u području strukovnog osposobljavanja. Spornom odlukom predviđene su informativne i promotivne aktivnosti Zajednice, a državama članicama nameću se obveze suradnje.

20 Iako je točno da se Aktivnost 3 iz Programa odnosi na „mjere za poticanje mobilnosti akademskim priznavanjem diploma i trajanja studija" [neslužbeni prijevod], ispitivanje različitih mjera predviđenih u okviru te aktivnosti pokazalo je da su one namijenjene samo pripremi za predviđeno priznavanje i njegovu poticanju, dok sâmo priznavanje nije predmet aktivnosti. Stoga se već na temelju prirode aktivnosti može utvrditi da ona nije obuhvaćena isključivim područjem primjene članka 57. Ugovora.

RADNI PRIJEVOD

21 Iz prethodno navedenoga proizlazi da je Vijeće bilo ovlašteno donijeti pobijani akt na temelju članka 128. Ugovora, pod uvjetom da se ispita nadilazi li taj akt područje strukovnog osposobljavanja.

b) Područje strukovnog osposobljavanja

22 Dok Komisija smatra da se sporni program odnosi samo na strukovno osposobljavanje, Vijeće i vlade intervenijenti smatraju da on to područje nadilazi u nekoliko pogleda.

23 Prvo tvrde da se program Erasmus primjenjuje na sve sveučilišne studije, od kojih veliki dio ne pripada u područje strukovnog osposobljavanja.

24 U tom pogledu valja podsjetiti da je prema ustaljenoj sudskoj praksi (vidjeti ponajprije gore navedenu presudu od 13. veljače 1985., Gravier) strukovno osposobljavanje svaki oblik obrazovanja kojim se učenike i studente, neovisno o njihovoj dobi i razini osposobljenosti, priprema za kvalifikaciju za određeno zanimanje, obrt ili zaposlenje ili kojim se pružaju potrebne vještine za takvo zanimanje, obrt ili zaposlenje, čak i ako program osposobljavanja uključuje elemente općeg obrazovanja.

25 U presudi od 2. veljače 1988. (Blaizot, 24/86, Zb., str. 379.) Sud je već utvrdio da sveučilišni studiji općenito ispunjavaju te uvjete i da su jedine iznimke određeni studijski programi koji su zbog svoje posebne prirode namijenjeni osobama koje žele unaprijediti svoje znanje, a ne pripremiti se za zanimanje.

26 Iz te presude isto tako proizlazi da studiji ne prestaju biti strukovno osposobljavanje u slučaju kada se njima izravno ne osigurava potrebna kvalifikacija za obavljanje određenog zanimanja, nego osiguravaju posebne vještine ili, u slučaju sveučilišnog obrazovanja, kada je studij podijeljen u različite stupnjeve koji se moraju smatrati jedinstvenom cjelinom, a stupanj koji ne pripada području strukovnog osposobljavanja nije moguće razlikovati od nekog drugog stupnja koji jest obuhvaćen tim pojmom (vidjeti isto tako presudu od 27. rujna 1988., Humbel, 263/86, Zb., str. 5365.).

27 Iz navedenoga proizlazi da studiji na koje se sporni program odnosi općenito pripadaju području strukovnog osposobljavanja te da će se samo u izvanrednim slučajevima utvrditi da se aktivnosti planirane u okviru programa primjenjuju na sveučilišne studije koji zbog svoje posebne naravi ne pripadaju tom području. Samo na temelju potonje mogućnosti ne može se opravdati zaključak da sporni program nadilazi područje strukovnog osposobljavanja i da Vijeće stoga nije bilo ovlašteno donijeti ga na temelju članka 128. Ugovora.

28 Drugo, tvrdilo se da određeni ciljevi spornog programa, osobito „jačanje interakcije među građanima različitih država članica kako bi se uskladio koncept Europe građana" [neslužbeni prijevod] (članak 2. točka iv. pobijane odluke), nadilaze područje strukovnog osposobljavanja.

29 U tom pogledu valja istaknuti, prvo, da je Sud već utvrdio postojanje posebne veze između zajedničke politike strukovnog osposobljavanja i slobode kretanja osoba

RADNI PRIJEVOD

(vidjeti gore navedenu presudu od 13. veljače 1985., Gravier) i, drugo, da potpuno legitiman cilj da bi razvoj zajedničke politike trebao biti u skladu s općim ciljevima Zajednice, kao što je postizanje Europe građana, ne može dovesti do promjene prikladne pravne osnove akata koji su objektivno obuhvaćeni područjem primjene predmetne zajedničke politike.

30 Treće, tvrdilo se da pobijana odluka utječe na organizaciju obrazovanja u mjeri u kojoj se njome namjerava uspostaviti Europska mreža za sveučilišnu suradnju (prva Aktivnost 1 u Programu).

31 U tom pogledu valja na početku podsjetiti da je Sud u presudi od 3. srpnja 1974. (Casagrande, 9/74, Zb., str. 773.) već presudio da iako politika obrazovanja i osposobljavanja sama po sebi nije obuhvaćena područjima koja su Ugovorom povjerena institucijama Zajednice, iz navedenoga ipak ne proizlazi da je izvršavanje ovlasti koje su prenesene na Zajednicu na bilo koji način ograničeno ako može utjecati na mjere koje se poduzimaju za provedbu neke politike kao što je politika obrazovanja i osposobljavanja.

32 Valja utvrditi da će se u skladu s tekstom Aktivnosti 1, koji je naveden u prilogu pobijanoj odluci, Europska mreža sveučilišta obuhvaćati ona sveučilišta koja odluče sklopiti određene ugovore za razmjenu studenata i nastavnika. Iako je točno da je uspostava mreže dužnost Zajednice, sveučilišta mogu sudjelovati samo na temelju odredaba kojima se uređuju njihov status i organizacija, a to su odredbe na koje predmetni program ne utječe. Stoga se ta argumentacija ne može prihvatiti.

33 Još je navedeno da se pozivanje na članak 235. Ugovora logično nameće jer sporni program uključuje određene elemente koji se tiču područja istraživanja.

34 U tom pogledu valja ustvrditi da je znanstveno istraživanje jedna od djelatnosti svojstvenih sveučilištu. Ne samo da dio sveučilišnog osoblja svoje vrijeme posvećuje isključivo istraživanju, već je istraživanje u načelu bitan element u radu većine sveučilišnih nastavnika i nekih studenata, na primjer na doktorskim ili sličnim studijima.

35 Svako tumačenje pobijane odluke u smislu da se ne odnosi na znanstveno istraživačku djelatnost sveučilišta dovelo bi do znatnog ograničenja područja primjene određenih ciljeva programa Erasmus, osobito „poticanja široke i intenzivne suradnje među sveučilištima u svim državama članicama" i „iskorištavanja punog intelektualnog potencijala sveučilišta u Zajednici povećanjem mobilnosti nastavničkog osoblja te time i poboljšanjem kvalitete obrazovanja i osposobljavanja koje sveučilišta pružaju kako bi se osigurala konkurentnost Zajednice na svjetskom tržištu" (članak 2. točke ii. i iii.). [neslužbeni prijevod]

36 U tim okolnostima valja smatrati, budući da u pobijanoj odluci nema nikakve zadrške u pogledu znanstvenog istraživanja, da je barem dio planiranih inicijativa usmjeren na područja istraživanja i strukovnog osposobljavanja. To osobito vrijedi za Aktivnost 1 („uspostava i rad Europske mreže sveučilišta"), kojom su posebno predviđene „podrška nastavničkom osoblju i sveučilišnim službenicima kako bi im se omogućile posjete drugim državama članicama i sa sveučilištima u tim državama članicama izrade programe integriranih studija i razmijene iskustva o najnovijim kretanjima u

RADNI PRIJEVOD

njihovim područjima stručnosti" te potpore za poticanje veće mobilnosti nastavničkog osoblja (stavci 3. i 4.). Osim toga, člankom 130.g koji je Ugovoru dodan Jedinstvenim europskim aktom, među ostalim aktivnostima koje Zajednica provodi kako bi ostvarila ciljeve utvrđene u novoj glavi o istraživanju i tehnološkom razvoju, utvrđeno je poticanje usavršavanja i mobilnosti istraživača u Zajednici.

37 Iz navedenoga proizlazi da u mjeri u kojoj se pobijana odluka odnosi ne samo na područje strukovnog osposobljavanja, već i na područje znanstvenog istraživanja, Vijeće nije bilo ovlašteno donijeti je samo na temelju članka 128. i stoga je bilo dužno, prije no što je Jedinstveni europski akt stupio na snagu, svoju odluku temeljiti i na članku 235. Stoga valja odbiti prvi tužbeni razlog Komisije koji se temelji na nezakonitosti odabrane pravne osnove.

Obrazloženje

38 Komisija tvrdi da pobijani akt ne ispunjava zahtjeve utvrđene člankom 190. Ugovora u pogledu obrazloženja jer je tekst posljednje uvodne izjave nejasan i neprecizan tako da se ne pojašnjavaju razlozi zbog kojih Vijeće ističe članak 235. kao pravnu osnovu.

39 U tom pogledu valja ustvrditi da Vijeće u predmetnoj uvodnoj izjavi jasno izražava svoje uvjerenje da članak 128. Ugovora nije dovoljna pravna osnova u pogledu područja koje je obuhvaćeno spornim aktom te da, posljedično, Ugovorom nisu predviđene ovlasti djelovanja potrebne u smislu članka 235. Iz razmatranja u okviru ispitivanja prvog tužbenog razloga proizlazi da je to uvjerenje opravdano.

40 U tim se okolnostima činjenica da je razloge svojeg uvjerenja Vijeće iznijelo sažeto ne može smatrati povredom bitnog postupovnog zahtjeva na temelju kojeg se može poništiti predmetni akt.

41 Iz navedenoga proizlazi da tužbeni razlog Komisije koji se temelji na nedostatku odgovarajućeg obrazloženja treba odbiti.

Troškovi

42 Sukladno članku 69. stavku 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Komisija nije uspjela u svojem tužbenom zahtjevu, nalaže joj se snošenje troškova, uključujući i troškove intervenijenata.

Slijedom navedenoga,

SUD

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Komisiji se nalaže snošenje troškova, uključujući troškove intervenijenata.

RADNI PRIJEVOD

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 30. svibnja 1989.

[Potpisi]

---

* Jezik postupka: francuski

RADNI PRIJEVOD